

XLVIII Legislatura

DIVISIÓN PROCESADORA DE DOCUMENTOS

Nº 1964 de 2018

Carpetas Nos. 3193 y 3359 de 2018 y 661 de 2015

Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración

LEY DE ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA PENITENCIARIO NACIONAL
Aprobación

RESOLUCIÓN Nº 6907/2018 DE LA INTENDENCIA DE MALDONADO DICTADA CON ANUENCIA DE LA RESPECTIVA JUNTA DEPARTAMENTAL POR RESOLUCIÓN Nº 266 SOBRE REPARCELAMIENTO DE VARIOS PREDIOS
Recurso de apelación interpuesto por varios ciudadanos

DIVORCIO CONVENCIONAL ADMINISTRATIVO
Normas

Versión taquigráfica de la reunión realizada
el día 28 de noviembre de 2018

(Sin corregir)

Preside: Señor Representante Pablo D. Abdala.

Miembros: Señores Representantes Susana Andrade, Catalina Correa, Darcy de los Santos, Roberto Frachia, Rodrigo Goñi Reyes, Pablo Iturralde Viñas, Ope Pasquet, Ernesto Pitetta y Daniel Radío.

Asiste: Señor Representante Alejo Umpiérrez.

Invitado: Señor Comisionado Parlamentario para el Sistema Carcelario, doctor Juan Miguel Petit.

Secretaria: Señora María Eugenia Castrillón.

Prosecretario: Señor Manuel Nande.

———II———

SEÑOR PRESIDENTE (Pablo Abdala).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración, tiene el honor de recibir al Comisionado Parlamentario, doctor Juan Manuel Petit. En esta oportunidad, su presencia se debe al proyecto de ley que figura en el primer punto del orden del día: "Ley de organización del sistema penitenciario nacional. (Aprobación)". El doctor Petit solicitó comparecer de nuevo a los efectos de aportar elementos y hacer algunas precisiones con relación a los comentarios formulados en su oportunidad. Por cierto, lo recibimos con mucho gusto.

SEÑOR PETIT (Juan Miguel).- Señor presidente: en el día de ayer envié una nota con algunos comentarios del proyecto de ley, pero quería traer el testimonio en vivo y, eventualmente, responder preguntas si fuera necesario. Más que nada, quedo a lo que la Comisión disponga a partir del trabajo interno.

Después que estuve acá -si mal no recuerdo, hace dos meses- quedé con la idea de que era necesario trabajar intensamente a partir del texto presentado.

Quiero recalcar el punto de partida de esto. En primer lugar, reconocer que en el año 2010 se hizo una reforma penitenciaria que impuso una cantidad de novedades y cambios muy importantes para el país. Inclusive, antes de ocupar este cargo lo he destacado, y en los informes siempre recalco los cambios y las cosas buenas que se han hecho, sobre todo, por los esfuerzos cotidianos de mucha gente.

Lamentablemente, vivimos un clima donde se tiende a identificar a la cárcel o a la administración penitenciaria con el motín, la muerte y los hechos espantosos que allí ocurren, generando un enorme desaliento en los trabajadores que sostienen esas instituciones en el día a día. Yo trato de remarcar las cosas buenas que se hacen.

Esa reforma iniciada en el 2010, actualmente se encuentra en un momento muy particular -que no es materia del día de hoy-, bastante complejo.

En segundo término, en ese contexto de innovaciones e intentos por darnos un sistema penitenciario acorde al siglo XXI, creo que es muy positiva la iniciativa del Ministerio del Interior en cuanto a presentar una ley de consolidación del nuevo Instituto Nacional de Rehabilitación, del sistema penitenciario y de la ejecución penal.

En este mes y medio, intenté pensar en algunos insumos para la Comisión que permitieran facilitar la tarea de redacción. Hablé con el señor ministro cuando envió este proyecto de ley y le dije que me parecía un puntapié inicial muy bueno, pero requería un trabajo de fondo y había cosas que no estaban resueltas correctamente. Él me señaló que era un puntapié inicial, un inicio o una base para que todos los integrantes del legislativo discutieran y abrieran un debate del tema.

Entiendo que en el texto original hay varias cosas muy importantes que deben ser resueltas. Inclusive, con la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo -que es nuestra prima hermana; los dos informamos al Parlamento- creemos que se requiere un tiempo importante, un poco mayor que la aprobación rápida de esto en pocas semanas. Algunos señores legisladores me transmitieron que había voluntad de aprobar esta iniciativa de esa forma.

Me preocupa que esta oportunidad, muy valiosa, de regular el sistema penitenciario con una nueva ley, acorde al siglo XXI, se resuelva aceleradamente. Reitero: hay cosas muy importantes que no están resueltas en el proyecto de ley. En algún momento pensé en traer algo así como una especie de documento articulado. Confieso que realmente fue

imposible, no por falta de voluntad o tiempo sino porque las materias incluidas requieren de un trabajo fino y detallado.

En el documento anexé, por ejemplo, las Reglas Mandela que, sin duda, deben ser un insumo para esta nueva ley. Me parece que la iniciativa confunde y mezcla en su texto dos cosas. Por un lado, un organismo descentralizado, el Instituto Nacional de Rehabilitación -su ley orgánica, su estructuración, sus competencias, finalidades, departamentos y mecanismos de funcionamiento- y, por otro, el sistema penitenciario que involucra a otros organismos. Por ejemplo, la salud es brindada por el Ministerio de Salud Pública pero, es más complejo todavía, una parte por ASSE y otra por Sanidad Policial.

Asimismo, la educación no es impartida por el Instituto Nacional de Rehabilitación sino por el sistema educativo, un tema que el país aún no lo ha resuelto bien. Por ejemplo, hay países como Suecia con una enorme cantidad de recursos por lo que cada funcionario educativo, laboral o de salud del sistema penitenciario, es funcionario del sistema penitenciario. Me da la impresión de que en Uruguay eso es presupuestalmente imposible.

Podríamos seguir enumerando distintas áreas: deporte, cultura, animación, una cantidad de cosas que exceden a un organismo rector del sistema penitenciario, que no es el único.

En tercer lugar, voy a referirme a la ejecución penal que son los principios, las normas y las modalidades con las cuales se ejecutan las sentencias de privación de libertad, que puede tener dos modalidades, pero una de ellas está desaprovechada.

Estas modalidades son: la privación de libertad total, la cárcel, o la restricción parcial de esa libertad ambulatoria donde se aplican ciertas medidas alternativas o sustitutivas como, por ejemplo, que la persona debe quedarse en su casa, realizar tareas comunitarias o circular de determinada manera. Un sistema penitenciario del siglo XXI debe tener esos dos grandes pilares.

En esta misma Casa estuvo un integrante de los tres Poderes de la provincia de Entre Ríos; provincia muy parecida a nuestro perfil socioeconómico, comportamiento institucional, etcétera. Claramente, ellos tienen la misma solución de los sistemas que han avanzado en esto. El sistema penitenciario tiene dos grandes pilares: la privación de libertad plena, la cárcel, y las medidas alternativas, y las dos funcionan articuladamente bajo un mismo organismo. Entonces, la ejecución penal tiene que ver con eso: qué principios, qué normas, qué modalidades, qué puntos se deben aplicar.

Creo que estos aspectos no están para nada claros en el proyecto de ley.

Otra dificultad grande de la iniciativa es que deroga las Reglas Mandela. La Ley N° 14.470, aprobada por la ominosa dictadura o Consejo de Estado, venía de la época democrática y había quedado en carpeta cuando vino el golpe de Estado; estaba inspirada en las Reglas Mandela de la época, o sea las reglas mínimas del año 1955, aprobadas por Naciones Unidas. En realidad, son esas mismas reglas actualizadas en algunos puntos neurálgicos, que no vale la pena entrar a detallar ahora. Básicamente, son las mismas reglas con cuatro o cinco puntos novedosos que tienen que ver con la tortura, la informática, el rol de la salud, etcétera.

La nueva iniciativa deroga todas las disposiciones de la Ley N° 14.470, normas fundamentales de derechos humanos, porque tienen que ver con la educación, la salud, la cultura, el trato correcto, la relación con la comunidad, con la familia; las deroga y no coloca nada en su lugar. En realidad, estaríamos dando un salto de setenta años para atrás, porque nos estaríamos posicionando antes de 1973; es decir, estaríamos

aprobando una ley penitenciaria que deja fuera todos los principios rectores en materia de educación, salud, etcétera, y, sobre todo, perdiendo la enorme oportunidad legislativa de incorporar esas nuevas normas, fruto del avance de la humanidad desde 1955 hasta hoy. Aunque se puede ir más allá de eso, estas son reglas mínimas, básicas, a tener en cuenta.

Por otra parte, me quiero referir a una nota que he enviado a la Comisión relativa al trabajo penitenciario, que es un tema neurálgico.

La regulación del trabajo en lo penitenciario es compleja en todas partes del mundo, y hay muchas soluciones distintas. Eso requiere un estudio afinado y una decisión sobre el modelo a tomar y cómo se va a regular. Me parece muy riesgoso establecer en la ley que el régimen estará por fuera del derecho laboral, es decir, que este no va a regir.

También se estipulan algunas cosas trascendentes, no en el buen sentido, en cuanto a la actividad productiva del privado de libertad, que es un objetivo del sistema muy bueno. Los presos elaboran artesanías, producen, hacen bloques, trabajos en madera y los venden, lo vemos todos los días. Esas personas ya tienen su empleo, no van a salir después a golpear puertas o a la desesperada, pues ya tienen su oficio y su aprendizaje instalado, su producción. Pero, la ley establece que todo lo producido se destinará a mejoras del establecimiento, algo así como una especie de trabajo -quiero ser cuidadoso con las palabras- obligatorio, que ni siquiera va a ser real, porque la gente no va a trabajar para regalarle el sueldo o el ingreso al Estado -como lo haríamos nosotros- y, mucho menos, en situaciones de necesidad muy apremiantes.

SEÑOR PASQUET (Ope).- Creo recordar que el artículo referido a este punto que está tratando el doctor Petit habla de que las utilidades netas se van a dedicar a las unidades de internación, etcétera.

En mi concepto, absolutamente primitivo y elemental en esta materia contable, supongo que las utilidades netas son las que resultan después de haber deducido el costo de la materia prima y, eventualmente, del trabajo. Si esa fuera la interpretación, si hay algo que aclarar, podríamos entender que al hablar de las utilidades netas ya se abonó a los reclusos que hayan trabajado lo que les corresponda.

SEÑOR PETIT (Juan Miguel).- Sí, esa podría ser una interpretación. Pero, sería bueno que ustedes, que tienen la oportunidad -y nosotros modestamente la de asesorar-, elaboren una ley de vanguardia, de avanzada y clara.

Con respecto al organigrama, me parece que el directorio con competencias específicas y con cinco integrantes se condena a no poder avanzar. Vamos a hacer un paralelismo, por ejemplo, con Ancap. Si el ente tuviera un director encargado de combustible, otro de pórtland, otro de marketing y otro de publicidad, sería muy difícil funcionar. Estamos hablando de una temática emergente, en la que todos los días hay temas urgentes, novedosos y cambiantes, y para atenderlos se requiere un directorio muy interesado en la tarea y que trabaje en forma integral.

Voy a aportar mi experiencia personal de hace algunos años en el Instituto Nacional del Menor, luego INAU, que funcionó muy bien porque, precisamente, se trabajó con un cometido sustantivo. Los tres representantes habíamos sido nombrados con criterios políticos, pero a partir de la prohibición de la actividad política, se lograba trabajar dejando a un lado competencias profesionales, determinados temas y se lo hacía mancomunadamente. Ese trabajo mancomunado queda muy cortado si se da competencias a cada director, y de esa manera cada uno va a tener una especie de perfil en la gestión, es decir, uno se encarga de la capacitación, otro de la seguridad, etcétera.

En este caso es muy importante la integralidad de la intervención. El mandato constitucional es muy claro al respecto. Dos cosas deben ir muy unidas: la seguridad y la rehabilitación. Una sin la otra no tiene sentido.

Está claro que tiene mucho más marketing hablar de seguridad, porque es lo que nos nace a todos. Si somos víctimas del delito nosotros o alguien que queremos, no gritamos que esa persona vaya a una clínica de rehabilitación, sino que vaya presa. Eso es lo que nos nace de nuestra naturaleza humana. Después, cuando uno se enfría, se da cuenta de que esa persona necesita ser tratada, asistida, reorientada su familia, reintegrada, etcétera.

Me parece que ese directorio así determinado está condenado a no funcionar y tendrá múltiples problemas.

Hay aspectos administrativos de detalle sobre los que también es necesario ahondar.

La Secretaría de la Comisión me informó que había cierta premura en aprobar este proyecto de ley, y yo la comparto, porque creo que el sistema penitenciario uruguayo, pese a los avances registrados, está todavía muy rezagado. Actualmente, tenemos muy poca gente con medidas alternativas, y hablar de ellas tiene mala prensa, pues la demanda de seguridad es un tema que se ha instalado en todo el mundo.

Uruguay no es el país más inseguro de América Latina, ni mucho menos. Hace poco visité cárceles en Argentina y pude comprobar que el sistema argentino, que no está señalado como modelo en el mundo, nos supera ampliamente. Por ejemplo, en la provincia de Entre Ríos no hay unidades de más de trescientos presos, y las universidades están instaladas dentro del sistema penitenciario. Sin ir más lejos, la Universidad Nacional San Martín tiene mil seiscientos presos haciendo carreras de grado en la propia cárcel. Yo visité las aulas, la bedelía, los salones de clase y de informática.

A mi modo de ver, la educación tampoco está regulada en la norma. Recordemos que la ley general de educación no tiene ninguna previsión para la educación en cárceles. En una instancia de habeas corpus que tuvimos se llegó a discutir si el sistema educativo estaba obligado a dar educación en cárceles o si el obligado legalmente era el Instituto Nacional de Rehabilitación. Nos parece clarísimo que la obligación es del sistema educativo, que está mandatado a dar educación a todos los habitantes del país, así lo establece la Constitución. Pero, eso tampoco está resuelto en el proyecto presentado.

Me parece que acá hay dos opciones; es decir, se puede separar la ley orgánica de la ejecución penal. Es una posibilidad. Creo que es lo mejor técnicamente. Estos temas pueden ir juntos, pero teniendo en cuenta que cada uno requiere su desarrollo. Lo que sí me parece muy importante es no derogar las normas sustantivas, las normas de la convivencia, las normas de derechos humanos, que en este proyecto quedan fuera, explícitamente derogadas y no hay una sustitución. Fíjense que los temas de salud, de salud mental, de adicciones, la relación con el Poder Judicial, están por fuera.

Para terminar, quiero trasmitir una reflexión para que ustedes anoten -lo digo muy modestamente-; no sé si usan libretita, tal como lo hago yo, en fin que registren en sus computadoras o donde sea.

Hay un tema que entiendo está subyacente o sobrevolando -como se decía en algún momento- y es a dónde va a ir este organismo. Yo sé que hay debates en las distintas bancadas sobre si este organismo debe seguir dependiendo del Ministerio del Interior o ir al Ministerio de Educación y Cultura, como lo plantea el Ministerio del Interior. Me parece

sana la decisión de que salga del Ministerio del Interior -admito que es totalmente discutible y opinable- ; acompaño la idea de que salga del Ministerio del Interior.

He remarcado que es prioritario fortalecer al organismo. Aparte, es un organismo descentralizado. No es que vaya al Ministerio de Educación y Cultura -o el que sea- y quede absorbido por la cartera, sino que va a conectarse con el Poder Ejecutivo a través de ese ministerio.

Lo primero, es lo primero: que ese organismo sea potente gerencialmente, de recursos, de competencias, que tenga un mandato claro, una finalidad bien definida, capacitación, buen gerenciamiento, etcétera, etcétera.

Lo segundo es de dónde lo colgamos. Quiero anotar unas palabras sacadas de los tabúes que nos han quedado: Ministerio de Justicia. En todos los países en los que estas cosas funcionan hay un ministerio normalmente, habitualmente, llamado Ministerio de Justicia -aunque se puede denominar de otra manera-, que no implica ninguna interferencia en el Poder Judicial ni en el trabajo sustantivo del Poder Judicial, ni en la autonomía de los jueces, pero que es la cartera encargada de velar por la temática de la privación de libertad y, en algunos países, de la privación de libertad y también de la seguridad pública, y por eso a veces esos ministerios dependen también de los organismos de seguridad pública.

Sin ir tan lejos, ¿cuál es el sentido de un Ministerio de Justicia en estos temas? Los organismos que administran la privación de libertad en adultos o en menores están absorbidos por la tarea cotidiana. Por supuesto, pueden tener sus espacios de reflexión y de planificación, pero son organismos que están en la trinchera. En los gabinetes ministeriales es donde se fijan las grandes líneas, las grandes evaluaciones y las grandes políticas, y se preparan los insumos para esas políticas y esas evaluaciones: la estadística, el monitoreo, la adecuación legislativa a normas internacionales, la preparación de nuevas leyes, la generación de nuevos programas y el relacionamiento con otros ministerios.

No es casualidad que hoy en día sea muy difícil el relacionamiento entre el Instituto Nacional de Rehabilitación -como lo fue tradicionalmente- o del sistema penitenciario con otros ministerios. Perdón por el detalle, pero nosotros estamos trabajando con una lista de pacientes que deben ser intervenidos con urgencia; es una lista en la que venimos trabajando con una enorme y buenísima disposición del actual Directorio de ASSE y vamos avanzando caso a caso. Como agentes parlamentarios, hemos cumplido el rol -permítanme que lo diga porque estamos muy orgullosos de haberlo hecho- de ser una especie de puente o conexión entre el sistema penitenciario y la administración de salud para que esos casos se movieran, pero no es casualidad esa dificultad de que las políticas públicas, de que los eferentes de los ministerios de política social entren en el sistema penitenciario.

Lo mismo pasa con la educación, con la cultura, con el trabajo, porque a la hora de definir las grandes políticas, en los Consejos de Ministros en general -estoy haciendo absoluta abstracción de las administraciones-, el tema penitenciario no está y el tema de la privación de libertad, que va mucho más allá de lo penitenciario, tampoco está. Y tampoco está a la hora de la formulación de las grandes políticas.

Entonces, un ministerio -llámese como se llame- que tenga ese liderazgo, yo creo que es necesario; es necesario a nivel de estadística, de monitoreo, de presentación de proyectos de ley, de seguimiento de los temas, etcétera. Así es en el mundo; así es en los lugares donde estas cosas funcionan mejor y, así como necesitamos un organismo

potente, hay que colgarlo de un ministerio que esté preparado para esa temática, de un ministerio específico, que vaya generando cuadros propios para esa temática.

El 12 de diciembre les va a llegar la invitación del IX Espacio de Innovación Penitenciaria -he tratado de generar estos espacios de intercambio- ; este 12 de diciembre será sobre justicia, cárcel y derechos humanos. Hablaremos del rol de la justicia, del *habeas corpus*, de la judicialización de la privación de libertad, pero también vamos a tener el gusto de que participe gente del Ministerio de Justicia argentino que nos va a contar, por ejemplo, cómo funcionan los programas de justicia terapéutica, que es una creación, no del sistema penitenciario, sino del Ministerio de Justicia en acuerdo con el Poder Judicial.

Es un programa con novedades legislativas para que aquellos que cometan delitos directamente vinculados al consumo de drogas y las adicciones, no vayan a la cárcel a los efectos de no provocar un agravamiento de su situación, sino que lleve adelante una atención específica en la terapéutica de las adicciones. Para ello existe un comité de seguimiento en el cual intervienen el Poder Judicial, el Ministerio de Justicia, el sistema penitenciario y el sistema de salud; hay un listado de programas de tratamiento en diversas clínicas a las cuales los jueces derivan a las personas con determinado protocolo; son derivadas a estas instituciones y no a la cárcel común y corriente. Esos ensayos son posibles en la medida en que haya un Ministerio de Justicia.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quería hacer una consulta al señor Petit con respecto al comentario realizado hace pocos instantes en cuanto al diseño institucional y a la referencia al Ministerio de Justicia, existente en otros países, por supuesto, con un sentido democrático y no como lo tuvimos en el Uruguay en los tiempos de la dictadura. Queda claro que eso, llevado a la realidad nacional, definiría un diseño según el cual el servicio descentralizado, en este caso, INR, se encargaría de la administración del sistema penitenciario y ejercería, si se quiere, una labor de asesoramiento a quien, en realidad, define la política, que es el Poder Ejecutivo o quien sea el titular de la política penitenciaria. No es que la política penitenciaria vaya a reposar exclusivamente sobre el directorio del ente autónomo o, en este caso, del servicio descentralizado. El Poder Ejecutivo no renuncia a ella.

¿A qué quiero llegar? A que la referencia al Ministerio de Educación y Cultura en este caso no es simplemente la vinculación institucional con el Poder Ejecutivo. En ausencia del Ministerio de Justicia y, sobre la base de que es el Poder Ejecutivo el titular de la política, más allá de que el Instituto Nacional de Rehabilitación después administre la ejecución del sistema penitenciario y todo lo que en él ocurre, quien debería ser el responsable por la política penitenciaria en esta propuesta que estamos analizando es el Ministerio de Educación y Cultura o, por lo menos, el ministerio de referencia, es decir, el Poder Ejecutivo en su conjunto, a través del Ministerio de Educación y Cultura.

Hago mención a este aspecto porque parece relevante a la hora de optar por un ministerio; debemos hacerlo a la luz de que su rol no será simplemente la vinculación con el Poder Ejecutivo; no se trata de una simple vinculación administrativa o no se lo define sólo en función del ejercicio de la tutela administrativa, que ocurre en el caso de los servicios descentralizados. Hay también allí, implícita, una definición de política penitenciaria que me parece debe ser tenida en cuenta a la hora de optar por el Ministerio de Educación y Cultura o por el Ministerio del Interior que, en la realidad nacional, teniendo en cuenta que el Ministerio de Justicia no existe, es a lo que se va a limitar la decisión a tomar.

SEÑOR PETIT (Juan Miguel).- Creo que es efectivamente así. Probablemente este tema del Ministerio de Justicia exceda la discusión sobre el articulado del proyecto. No lo

iba a plantear; de hecho, no lo mencioné la otra vez. En conversaciones e, inclusive, en un par de entrevistas, el diálogo me fue llevando y me fui dando cuenta de que no podía dejar de plantearlo. De hecho, se lo propuse a muchos legisladores de todas las bancadas en estos días en que me los he cruzado.

En realidad, claramente, como pasa con todos los demás ministerios, la política madre surge del gobierno. Por decir un ejemplo, el actual INAU, o los organismos que dependen del Ministerio de Desarrollo Social, o el Inisa, que es descentralizado, gestionan, administran, dan sus orientaciones y sus estilos, pero hay grandes políticas que lleva adelante, por ejemplo, el ministerio, que están acordes con el mandato recibido del gobierno y del mandato de la ciudadanía. Entonces, los ministerios o los organismos que dependen de ellos, en última instancia, están encargados de velar y controlar que esas acciones se lleven a cabo en función de los lineamientos establecidos. Es una cadena en la cual el organismo que administra, si bien tiene un importante grado de autonomía, efectiviza esos lineamientos y dialoga con las autoridades para, precisamente, ir corrigiendo el rumbo.

Acá estamos viendo esa dualidad, esos dos pilares que nos plantea la Constitución de la República: seguridad y educación.

El artículo 26 de la Constitución de la República establece: "[…] En ningún caso se permitirá que las cárceles sirvan para mortificar, y sí sólo para asegurar a los procesados y penados, persiguiendo su reeducación, la aptitud para el trabajo y la profilaxis del delito". Está todo ahí. Ese artículo resume todo.

Hoy hacemos énfasis en la seguridad. El Ministerio del Interior da seguridad porque la especialidad de la Policía es combatir y controlar el delito. Ahora, combatir y controlar el delito es una cosa muy distinta a superar el delito; es el constante intercambio en cuanto al contenido de lo carcelario y a por qué insistimos en que debe haber civiles y técnicos. No es por una manía contra la Policía; todo lo contrario. La Policía tiene un rol fundamental para cumplir, pero su formación, su convicción y su mandato hacen que controlen el delito y no superarlo. La superación de la transgresión la hacen la educación, la rehabilitación, el tratamiento. Entonces, esa era una opción: la seguridad.

La opción de la educación es una enorme tentación que yo comparto. Me parece buena la idea de volver al Ministerio de Educación y Cultura, pero me da la impresión de que ese ministerio -trabajé en él varios años, en el Consejo del Niño y nos descentralizamos; yo viví este proceso, que es como un viaje en el tiempo; viví este proceso de descentralizarse de un organismo, de un ministerio madre y, a la vez, seguir vinculado con él-, que no cuenta con una enorme cantidad de recursos, como puede tener el Ministerio de Economía y Finanzas, por dar un ejemplo, va a significar una dificultad más. Vamos a tener que desarrollar otra fortaleza para sostener ese organismo que viene.

Me parece que un Ministerio de Justicia, precisamente, puede unir los dos elementos porque en el área de la justicia están las dos cosas. Un ministerio especializado evita ese bandearnos de un extremo al otro porque no es una opción: seguridad o educación; son las dos cosas juntas. Seguridad para educar y superar el delito, que es muy diferente que controlar o anular el delito. ¿Que es necesario? No hay duda, pero la idea de lo penitenciario es la rehabilitación porque en este momento todos los días hay más o menos unas dieciocho personas que recobran la libertad. Entonces, no alcanza con controlar el delito. Si solamente lo controlamos, es un control transitorio, pasajero.

Esto último es solo un apunte. En definitiva lo que quería plantear es que me parece que este proyecto requiere más tiempo de discusión. Me parece muy buena cosa que se haya planteado, que se esté discutiendo, que se tenga urgencia en darle trámite y sancionarlo, pero requiere un tiempo importante de análisis.

Quedo a las órdenes para seguir trabajando en lo que les parezca. Voy a seguir ahondando en el articulado presentado y atento a las alternativas que surjan, para colaborar.

Estas eran las inquietudes que quería plantear. Como decía, estamos trabajando en conjunto con la Institución Nacional de Derechos Humanos. Quizás enviemos un documento compartido. Ellos tienen la misma inquietud de que esto pueda tener un tiempo de maduración para resolver los temas que quedaron pendientes.

SEÑOR PASQUET (Ope).- Quisiera hacer una pregunta muy concreta.

Se vincula mucho con estos temas la cuestión de la reincidencia. Sabemos que la reincidencia en nuestro país es muy alta. Hay un índice que supera el 60%, parece que el porcentaje no es muy preciso pero, bueno, es el que se maneja.

Aunque lo que voy a plantear es ajeno al tema sobre el cual hoy venía a hablar el señor Comisionado Parlamentario -le pido disculpas porque lo traslado a otra cuestión-, ¿recuerda en este momento alguna cifra de reincidencia en países de los que se pueda decir que el sistema penitenciario es bueno? Planteo esta inquietud para tener un punto de referencia, más allá de que después sea o no aplicable a nuestra realidad; sería un punto de referencia para comparar nuestro sesenta y pico por ciento de reincidencia.

SEÑOR PETIT (Juan Miguel).- No tengo ningún problema en que me trasladen a otros temas; es muy grato dialogar con ustedes.

Se nos presentan bastantes dificultades al medir la reincidencia porque en el sentido más estricto de la palabra, para medirla, hay que tomar los liberados de este año -Juan, Pedro, María, Luis, Eduardo- y, dentro de tres años, ver si volvieron a estar privados de libertad o si tuvieron algún otro tipo de procesamiento. Esa es la primera dificultad.

Lo que tenemos hoy en día es la cantidad de personas presas y que son reincidentes. Esto es diferente; son dos números diferentes. Hacer el ejercicio de medirlo con esta rigurosidad implica necesariamente disponer de elementos estadísticos, tanto a nivel judicial como carcelario, que todavía están en construcción. Este año se ha avanzado bastante en el Sistema de Gestión Carcelaria; prácticamente en todas las cárceles hay uno -por lo menos, en los locales de la Dirección-, pero todavía falta bastante.

Es verdad, la cifra oficial estaba en ese entorno. Algunas veces ha bajado. En los últimos meses ha estado en menos del 65%: estaría en el 55%. Yo siempre menciono la cifra de los países nórdicos: andan en un entorno de un 20%; se trata del promedio nacional.

Ya que me llevaron a otros temas, creo que sería bueno hacer una reflexión breve.

Estamos hablando de las personas que cometen delito, una trasgresión definida por ley. Bueno, podría decirse de las personas que supuestamente cometieron delitos porque luego algunos pueden ser absueltos o su situación puede aclararse; inclusive, algunos pueden ser inocentes. No sé si además del doctor Pasquet acá hay alguien que haya ejercido la defensa, pero lo cierto es que, si bien no tengo la prueba, conozco gente con respecto a la cual tengo la convicción de que es inocente; no es mucha, pero todos los meses encontramos casos en los que decimos: "Esta persona es inocente. Acá está mal".

Sin embargo, esa persona entra en el tubo del proceso penal, del que es muy difícil salir luego de iniciado; a veces lleva mucho tiempo y la persona es finalmente declarada inocente cuando ya es muy tarde.

Hablemos de la reincidencia. Cuando la persona comete una trasgresión dañosa, va al sistema penitenciario, que debe restaurar el daño producido y reparar la capacidad social de esa persona. Luego, esa persona vuelve a salir. Cuando nos enteramos que cometió un delito, significa que reincidió. Ahora bien: esa es la expresión extrema de la no "curación" -utilizo una palabra médica que no es adecuada, pero que es gráfica- o la no integración de la persona. Pero este también es un dato relativo.

Hay personas que pueden no volver a reincidir y, sin embargo, cometer hechos muy graves como abandonar a sus hijos, borrarse de su casa, no criar a sus hijos, no reconocerlos, maltratar a su familia, tener pésimas relaciones con todo el mundo, tener relaciones psicopáticas de manipulación y de dominio hacia otros sin llegar a cometer un delito, dejar deudas por todos lados, mentir. Estos son elementos antisociales que no miden la reincidencia y que también hay que trabajar en la cárcel.

La privación de libertad es una enorme oportunidad para trabajar en el desarrollo de la vida de la persona. Obviamente, la alarma se enciende cuando comete un delito, pero hay otra cantidad de aspectos en los cuales se puede trabajar. Por ejemplo, la persona se puede autodestruir. Hay muchas personas que salen de la cárcel y van a la calle; nosotros las vemos. A nuestra oficina ha venido gente que vemos entrar en una caída libre. Lo que sucede es que no solamente el país sino la humanidad toda todavía no tiene resuelta una cantidad de aspectos de su comportamiento como las adicciones severas o las patologías mentales graves; no las puede terminar de resolver, a veces, porque no existen los recursos básicos. Lo cierto es que uno ve gente que se autodestruye: sale de la cárcel y termina en la calle, consumiendo y consumiendo, cometiendo pequeños delitos. Finalmente, esa gente desaparece, muere; su cuerpo aparece en algún lado, pero nadie sabe quién es, nadie reclama. Estas personas tienen largas historias de dolor.

Volviendo a la reincidencia, refiere a una persona que comete un delito, pero tal vez ese delito sea leve, o comete muchos menos delitos. Por ejemplo, como vemos a veces, hay personas procesadas por treinta rapiñas, pero de pronto cometieron quinientas. Un día, esa persona sale, trabaja varios años, comete una rapiña y es procesada. Entonces, se dice: "Reincidió. Fracasamos". No necesariamente fracasamos. También puede pasar que cometa un hurto o una rapiña simple, no agravada; esto significa que disminuyó la violencia. Claro, a nivel mediático esto es muy difícil de explicar porque con lo que nos quedamos siempre es: "Fulanito estaba preso. Salió y volvió a cometer un hecho aberrante". Lamentablemente, eso ocurre acá y en todo el mundo.

Quiere decir que hay una tarea también de explicar a la opinión pública. Yo siempre digo que los que estamos en estos temas no nos debemos poner en el lugar de "La opinión pública no entiende"; "Los políticos no nos entienden"; "Este es un tema que no tiene prioridad". No. Nosotros, los que estamos en estos temas, cometemos errores y no explicamos la importancia que tiene todo esto que acabo de mencionar. La culpa no la tienen la opinión pública ni los actores políticos o públicos que no convencen sobre estos temas. Al revés: yo creo que somos los involucrados en estos temas los que debemos explicar su complejidad y diversidad.

Por tanto, ese 20% muestra que efectivamente hay algunos comportamientos que permanecen; es muy difícil que dejen de cometer actos antisociales. Sin embargo, es muy posible -aunque no se pueda medir en forma objetiva- disminuir su grado de violencia, su toxicidad o su efecto dañino. Teniendo en cuenta lo ocurrido en otros países, creo que Uruguay podría bajar la reincidencia a la mitad con un sistema penitenciario que

mejore y pegue algunos saltos cualitativos; es fundamental pegar algunos saltos cualitativos. Esta iniciativa puede ser una oportunidad para ayudar al esfuerzo que se ha hecho -que está con problemas; está con problemas- y bajar el porcentaje a la mitad. Si en Uruguay bajáramos la reincidencia a la mitad habría decenas de miles de delitos menos por año y, también, decenas menos de traumas, de personas lastimadas, de personas heridas, de rupturas familiares, etcétera.

Creo que la cifra del 20% es una meta. No es inalcanzable. La han conseguido los países europeos. Hace treinta o cuarenta años los países europeos tenían índices de reincidencia muy altos. En nuestro continente, está el ejemplo de República Dominicana, que hizo una reforma penitenciaria muy intensa, y de Costa Rica, que ha tenido altibajos; estos países han logrado disminuir la reincidencia con una política integral.

El reclamo de seguridad es natural y va a seguir; va a estar instalado ahora y dentro de veinte años. Creo que la última vez que los visité les comenté que a principios de este año estuve en Suecia y en la campaña electoral de ese país los temas centrales eran el delito, la "debilidad" -entre comillas- de los jueces y de los fiscales, que el sistema penitenciario era demasiado lujoso y que debía haber mano dura para el delito y los criminales porque la sociedad estaba indefensa. Reitero que esto pasó en Suecia. En otros países de Europa sucede lo mismo y, en América Latina, ni qué hablar. Entonces, esto va más allá de los datos objetivos de la realidad: es un tema cultural instalado y que va a seguir instalado por mucho tiempo, pase lo que pase. Esos países, con una política integral, que tiene algunas claves bastante consensuadas en el mundo y que tienen que ver con parte de lo que hablamos hoy, lograron esos efectos. Así que el camino no es aumentar el número de presos.

Uruguay tiene un índice de *presidización* -lo hemos hablado acá- muy, muy alto; esto tomando el promedio de edad. Comparemos el índice de presos de Uruguay con el de Brasil, que es el único que nos gana en América Latina, teniendo en cuenta que Brasil tiene una enorme cantidad de población joven, por lo que su pirámide poblacional es muy diferente a la nuestra. Esto significa que si tomamos en cuenta nuestra realidad demográfica, probablemente, en materia de población joven tengamos más presos que Brasil.

Entonces, la *presidización* uruguaya es muy alta. En cuanto a la idea de que haya más presos para que se cometan menos delitos, digamos, no está demostrado en absoluto una relación en ese sentido; más bien, todo lo contrario; en el mundo en general, todo lo contrario.

Analicemos la experiencia de Estados Unidos, que fue y es el campeón mundial en cuanto a la cantidad de presos. Hace tiempo se creó una comisión integrada por los dos partidos -ahora, con Trump, no sé cómo seguirá- que trabajó durante muchos años. En los últimos años de la administración del presidente Obama se empezó una política para reducir la cantidad de presos porque se comprobó que a más presos, más violencia y más delitos, porque la cárcel tiene un efecto tóxico que genera mejores delincuentes y ruptura familiar, perjudica a los hijos de los presos, ya que no existe el trabajo familiar, hay pérdida de contacto y una gran adversidad por el hecho de que un familiar esté preso durante mucho tiempo por una larga condena. Todo esto genera lo que los criminólogos llaman "incapacitación de la persona". Aplicando la incapacitación a los delitos leves, se generaban nuevos delitos de la persona, de sus hijos, de sus familias y de su entorno. En esos años, bajó el índice de *presidización* en Estados Unidos. No sé que va a pasar ahora.

Como verán, estos temas son muy apasionantes. Les pido disculpas si la respuesta fue un poco extensa.

SEÑOR PASQUET (Ope).- Le agradezco su contestación.

SEÑOR DE LOS SANTOS (Darcy).- Agradecemos al doctor Petit, primero, por el aporte que hizo, que incorporamos a la lectura ni bien lo recibimos y, segundo, por su exposición, que ha sido muy gráfica, no solamente en los temas referentes a la reforma de la ley, sino también en cuanto a la necesidad de profundizar en el conocimiento de la situación y en los datos estadísticos para desmenuzarlos y ver cuál es la realidad y no quedarnos con la primera foto.

Indudablemente, este tema será resorte de resolución de la Comisión a posteriori, pero creo que los elementos que ha aportado el doctor en su exposición deberán ser tenidos en cuenta.

Por lo tanto, pensamos que el tratamiento de este asunto va a tener que postergarse; eso es lo que vamos a proponer más adelante, cuando estemos en la faz resolutiva. Ahora simplemente queríamos agradecerle y plantear que nos parece que se han agregado elementos sustantivos para el análisis. Nosotros, en lo particular, compartimos -lo hemos conversado con el doctor en algún momento- la mayoría de las cuestiones que se han planteado en cuanto a la necesidad de una ley y, si este proyecto avanzara como tal, la necesidad de generar dos cuerpos bien claros y definidos. Inclusive, estuvimos hablando sobre las derogaciones y lo que significarían para el sistema. Todos esos elementos nos llevan a proponer la postergación de este asunto.

Nuevamente agradezco la presencia del doctor.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión agradece al Comisionado Parlamentario Penitenciario su presencia en la mañana de hoy. Supongo que se irá victorioso después de lo que acaba de decir el diputado de los Santos, ya que ha logrado parar el tratamiento del proyecto de ley.

(Hilaridad)

SEÑOR PETIT (Juan Miguel).- Creo que es bueno ganar tiempo en esto y tener una instancia como esta para discutir estos temas.

Les agradezco muchísimo esta oportunidad. Para mí es un honor colaborar con ustedes. Siento mucha emoción al estar aquí, al igual que sentimos todos ayer en la explanada del Poder Legislativo. La verdad es que poder trabajar en un Parlamento democrático es una de las cosas más notables.

(Se retira de sala el Comisionado Parlamentario Penitenciario, doctor Juan Miguel Petit)

SEÑOR PRESIDENTE.- Está a consideración el proyecto de ley.

SEÑOR DE LOS SANTOS (Darcy).- En función de los nuevos elementos que el comisionado ha volcado en su visita proponemos postergar el tratamiento del tema para poder analizarlos.

SEÑOR PITETTA (Ernesto).- Escuché atentamente al doctor Juan Miguel Petit, y comparto sus preocupaciones. Más de una vez -creo que fueron dos o tres- lo acompañé -a él y a sus asistentes- a la cárcel de Paysandú, que recorrimos de punta a punta. Por eso comparto sus preocupaciones, y creo que son entendibles.

Comprendo también que algunos integrantes de la Comisión tengan necesidad de hacer modificaciones y consultar a sus bancadas. La bancada del Frente Amplio comprende esas necesidades.

No obstante ello, me veo en la obligación de proponer que este proyecto de ley tenga un rápido tratamiento, para que no se dilate en el tiempo. Una de los planteos del doctor Juan Miguel Petit -seguramente todas y todos compartimos- fue la necesidad de que el INR tenga un cambio. En lo personal, creo que ese cambio viene de la mano de un cambio de ministerio. Necesitamos, entonces, un compromiso para que esto no se dilate en el tiempo, como ha ocurrido con otros proyectos, con asuntos no prioritarios, por lo menos para la mayoría de los integrantes de la Comisión. Cada uno conoce su forma de trabajar y de proceder. La bancada del Frente Amplio entiende que este proyecto de ley debería tener un tratamiento rápido; su aprobación en este período es una prioridad.

SEÑOR PASQUET (Ope).- Celebro el planteo que hizo hace instantes el señor diputado Darcy de los Santos. Creo que corresponde que la Comisión se dé los tiempos necesarios para trabajar a fondo en este proyecto de ley. Podemos hacerlo con cierta tranquilidad, porque su último artículo dice: "[…] la presente ley entrará en vigencia el 1° de febrero de 2021". O sea que la propia ley está pensada para empezar a regir en 2021. Considero que podemos invertir algunas semanas o meses en el estudio del proyecto, con la tranquilidad de que, aun en la mente de quienes lo elaboraron, y del Poder Ejecutivo, que lo remitió al Parlamento, no está pensado para resolver problemas urgentes pasado mañana, sino para empezar a regir recién, insisto, en 2021. Tenemos un margen y me parece necesario tomarlo porque hay varias cosas, como las que fue señalando el señor Comisionado Parlamentario, que merecen una consideración detenida.

Comento, además, que recibí la visita de un integrante de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, el doctor Wilder Tayler -seguramente otros integrantes de la Comisión también lo habrán recibido-, quien tiene la misma preocupación: hay aspectos de la situación carcelaria que no están debidamente contemplados en este proyecto de ley y, a juicio del doctor Wilder Tayler, experto internacional en la materia, deben ser abordados.

Un ejemplo tiene que ver con la definición de los distintos elementos componentes de lo que el artículo 59 del proyecto llama régimen penitenciario. Dice el artículo 59: "En el sistema penitenciario se definen cuatro regímenes: máxima seguridad, media seguridad, mínima seguridad y confianza que se aplican a las personas privadas de libertad, de acuerdo a lo que disponga la reglamentación a tales efectos". El doctor Wilder Tayler dice que no es bueno dejar todo librado a la reglamentación, porque cada uno de estos regímenes penitenciarios tiene un tratamiento distinto.

En particular, el régimen de máxima seguridad puede implicar recortes muy serios, muy profundos, a los derechos individuales, cosa que todos entendemos. Por algo se establece que determinada persona debe quedar recluida en esas condiciones. Sobran los episodios que demuestran la necesidad de que así suceda; hace poco ocurrió uno, especialmente macabro. Habría que definir no solo cuáles son los elementos que autorizan a ubicar a una persona en un régimen de máxima seguridad, sino también en qué consiste ese régimen. No digo ir al detalle, que sí correrá por cuenta de la reglamentación, sino a los lineamientos generales. Esta es, claramente, una laguna del proyecto, y sobre esto hay que trabajar. No creo que podamos inventar nosotros, que no somos expertos en esto; habrá que asesorarse y recabar la opinión de expertos. Tomando lo que dice el doctor Wilder Tayler, claramente necesitamos ir más allá de lo que el proyecto contiene.

Otro señalamiento del doctor Wilder Tayler -lo traslado a la Comisión- es que en el proyecto no hay previsiones suficientes, adecuadas, sobre el cuidado y eventual

tratamiento de la salud de los reclusos. El doctor Juan Miguel Petit también se expresó al respecto. Eso falta en el proyecto de ley, y hay que incluirlo. ¡Y vaya si es importante!

En lo que tiene que ver con la organización administrativa del Instituto Nacional de Rehabilitación, dejando de lado cuál será su ministerio de referencia -que involucra otros elementos-, veo cuestiones de criterio, de concepto, que habrá que discutir a fondo. Por lo pronto, advierto una evidente superposición de facultades entre el directorio y el presidente del directorio. Se asignan atribuciones al directorio actuando como órgano, y las mismas se asignan también al presidente del directorio. Eso genera una situación confusa que puede dar lugar a dificultades de funcionamiento por todos imaginables.

Por otra parte, la integración del directorio con cinco miembros es claramente discutible, por las razones que señalaba el doctor Juan Miguel Petit. El numeral 4) del artículo 8º dice que es función del presidente del directorio: "Firmar conjuntamente con los miembros del directorio todos los actos y contratos en que intervenga el Instituto Nacional de Rehabilitación". ¿O sea que para cualquier acto o contrato tienen que firmar los cinco? Con toda franqueza, no entiendo el porqué de la exigencia. Normalmente, quien representa al Instituto es el presidente, asistido por un secretario o por algún otro miembro; que tengan que firmar los cinco miembros para todos los actos y contratos, me parece excesivo y conspira contra el buen funcionamiento del organismo.

La singularidad de que a cada miembro del directorio se le asigne un departamento o ciertos cometidos en particular, que yo sepa no tiene antecedentes en nuestro derecho; no conozco ningún otro organismo que funcione así. Ese es un semillero de problemas, porque vamos a instalar feudos dentro del Instituto: el director tal se ocupa de tal cosa; el director cual se ocupa de tal otra cosa. Si se plantea un problema y va a la discusión del directorio, podemos imaginar la situación: "Ese es asunto mío; usted no se meta", "Lo que usted no hace o hace mal me perjudica", "La ley dice que yo me ocupo, que yo me encargo", y podemos seguir. Ese es un semillero de problemas y resiente el funcionamiento colectivo del Instituto.

No estoy de acuerdo con ese criterio, y es una discrepancia de fondo; no es pulir la redacción de un artículo, sino una cuestión de criterio. ¿Cómo vamos a hacer con esto? ¿Las facultades son del directorio o de cada uno de los integrantes del directorio? Insisto: que yo sepa, esto no tiene antecedentes en nuestro derecho. Para sostener un criterio así hay que fundarlo en forma adecuada y no conozco la fundamentación de por qué habría que funcionar así.

Estas son cuestiones que señalo a vuelo de pájaro, que requieren una reflexión profunda, asesoramiento y análisis en el seno de la Comisión, sin la premura de los plazos, que no tendrían razón de ser en el tratamiento de un proyecto de ley pensado para empezar a regir el 1º de febrero de 2021.

SEÑOR PRESIDENTE.- Por supuesto, estamos dispuestos a trabajar todo lo que sea necesario para avanzar en la consideración de esta iniciativa, pero con toda franqueza quiero decir que estamos frente a un proyecto de ley, no solo imperfecto, sino considerablemente defectuoso. He llegado a esta conclusión después de haber hecho un primer análisis más o menos exhaustivo. Creo que, no sé si por aprovechar la circunstancia y para solucionar varios temas de una sola vez, estamos ante un proyecto muy denso, que contiene tres iniciativas diferentes, referidas a un mismo tema que, eventualmente, deberían merecer una respuesta legislativa separada.

Queda claro que un aspecto es el relativo a la creación de la ley orgánica del servicio descentralizado Instituto Nacional de Rehabilitación. Otro aspecto es el vinculado con el derecho penitenciario, sobre el que ya hemos recibido suficientes alertas en el

sentido de ir por una vía separada. Y el tercer aspecto que a mi juicio podría justificar una ley aparte, lo constituyen los tres capítulos referidos al estatuto de los funcionarios penitenciarios, con definiciones muy exhaustivas sobre las condiciones de trabajo de este grupo de trabajadores que desarrollan una tarea por su naturaleza muy especial, y en esto creo que todos coincidimos.

Recibimos aquí a la organización de los funcionarios penitenciarios del Ministerio del Interior, que nos hizo llegar un documento, ya repartido, con propuestas alternativas. Inclusive, los funcionarios señalaron un incumplimiento de la ley de negociación colectiva, ya que las soluciones que promueve el Poder Ejecutivo en este proyecto no fueron objeto de negociación, como establece la ley, en acuerdo entre los trabajadores y, en este caso, el Estado. Creo que sería prudente -lo dejo planteado como posibilidad- desglosar esos tres capítulos del proyecto para hacer las cosas bien y para ir de lo particular a lo más general, empezando por lo primero, la cuestión institucional.

Siempre dijimos -lo venimos sosteniendo desde 2010, cuando en la ley de presupuesto se creó el Instituto Nacional de Rehabilitación en su conformación actual- que estamos de acuerdo en dar a ese organismo la necesaria dosis de autonomía presupuestal y administrativa y en crearlo como ente autónomo o servicio descentralizado, como se propone en este caso, más allá del anclaje institucional o de la vinculación con el Poder Ejecutivo a través de un ministerio u otro, discusión muy importante, pero colateral.

Ahora, debemos ser muy cuidadosos con todo lo demás. Hemos corroborado ya, tanto a través de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo -también me reuní con el doctor Wilder Tayler en el día de ayer-, como del testimonio del doctor Juan Miguel Petit, una eventual derogación de las Reglas Mandela. Debemos reconocer ese riesgo para tomar las medidas necesarias y no incurrir en esa derogación. Todo lo concerniente a beneficios, derechos, garantías y condiciones de reclusión debe ser motivo de un análisis muy sereno, muy exhaustivo y muy prudente. Si pretendemos tomar una decisión al respecto en el marco de este proyecto, a pocos días del inicio del receso parlamentario, tal vez estemos ingresando en un camino tortuoso y complicado.

En lo referente a la ley orgánica propiamente dicha -que figura en los primeros capítulos o en el Título I, que hace referencia a todo relativo al funcionamiento del nuevo organismo-, creo que la redacción es entre mala y deficiente, por distintos aspectos. Es muy fácil criticar lo elaborado por otros -lo digo con toda honestidad-, pero es parte de la tarea de legislar, cuando nos toca pronunciarnos sobre un proyecto del Poder Ejecutivo. En lo que concierne a cometidos, facultades, funciones del nuevo organismo, se tiende a caer en el error, relativamente frecuente, de confundir cometidos con funciones y atribuciones con objetivos.

En el artículo 2º, el diseño institucional no queda bien resuelto. Acabo de preguntar al doctor Petit cómo concibe el diseño en materia de administración penitenciaria en cuanto a separar la administración del sistema de las definiciones de política penitenciaria. Supongo que sus dichos constituyen también la posición del Poder Ejecutivo. Después de haber leído el proyecto, no me queda claro; supongo que se sigue creyendo que el titular de la política es el Poder Ejecutivo y no el INR.

El INR puede asesorar, elaborar planes; debe administrar los aspectos cuya administración la ley le confía, en este caso, el sistema penitenciario. Sin embargo, el artículo 2º conduce a una conclusión diferente: parece decir que la política se define en el propio servicio descentralizado, y esa es una muy mala definición, pero, a partir de allí, todo lo demás.

Esta compartimentación de las competencias del directorio no solo la considero inconveniente, sino que tengo dudas sobre su constitucionalidad, porque cuando la Constitución se refiere a la administración de servicios públicos y a la gobernanza de entes autónomos y servicios descentralizados, no prevé una posibilidad de estas características. Es decir, se entiende que el órgano jerarca es el directorio del organismo; la competencia es del directorio en su integralidad y, por lo tanto, del directorio en tanto tal, en tanto órgano colegiado, y no puede dividirse o repartirse entre sus integrantes. Hay una contradicción, incluso, en la ley porque, a la vez que se establecen, en función de distintas materias, competencias para los directores -además, se les pone nombre-, se dice que la responsabilidad por las decisiones del directorio en su conjunto es de todos los directores solidariamente. Creo que no es muy compatible una definición con la otra; inexorablemente, hay que corregirlo. Y este es solo un ejemplo.

Después, hay una serie de aspectos que quedan como colgados en la previsión normativa propuesta, y no se sabe bien qué naturaleza jurídica tienen la Junta de Tratamiento, la Junta de Disciplina, el Consejo Evaluativo, cómo se integran, quién los designa, de qué manera. Con esto quiero decir que cualquiera sea la definición adoptada en cuanto a los tiempos y a la sanción legislativa de este texto o de otro, la Comisión tendrá que dedicarse en forma bastante exhaustiva a este análisis, lo que, seguramente, nos va a llevar bastante tiempo o, por lo menos, así debería ser.

SEÑOR DE LOS SANTOS (Darcy).- Quiero recordar que en la primera visita que tuvimos cuando se presentó este proyecto de ley por parte del Poder Ejecutivo, recibimos un mensaje claro de que era un proyecto abierto a recibir todos los aportes, modificaciones y demás. Todos tenemos cosas para agregar y ese es el capítulo que debemos empezar a encarar de ahora en más. Sin generar contradicciones, sería bueno comenzar a avanzar con todos los elementos que tenemos hoy, más allá de que lleguen otros.

Si bien comparto el razonamiento del diputado Pasquet sobre cuándo comenzarían a regir los plazos y todo lo demás, también sabemos la situación del próximo año y sería bueno que la Comisión lo considere en el momento de culminar el trabajo en 2018 y si nos tendríamos que dedicar a esto en febrero.

Estoy de acuerdo con el planteo del diputado Pitetta en el sentido de que esto no se encajone solo por los plazos; tenemos elementos para avanzar con las dos miradas. Además, en esto, vamos a ser primera Cámara y debemos pensar que la segunda también va a actuar.

Reitero: es un proyecto abierto que debemos discutir.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tal como fuera propuesto, si no hay inconvenientes, postergamos la consideración de este asunto, que será incluido en primer lugar del orden del día de la próxima sesión.

SEÑOR DE LOS SANTOS (Darcy).- La Comisión tiene a estudio un recurso que un grupo de vecinos de Maldonado presentara sobre una resolución de su gobierno departamental, y como los plazos están corriendo, deberíamos empezar a recibir a los interesados. Nos parece que, en primer lugar, deberíamos citar a los representantes del grupo de vecinos, para el mes de diciembre, más allá de que, obviamente, también deberemos citar al gobierno departamental.

SEÑOR PRESIDENTE.- Ya hay una solicitud de las autoridades de la Intendencia para ser recibidas cuando la Comisión se aboque a la consideración del asunto. Por lo tanto, si los demás legisladores están de acuerdo, procederemos en la dirección que

sugiere el diputado, es decir, coordinar una invitación a los recurrentes y, después, a la Intendencia.

(Apoyados)

——Se pasa a considerar el asunto que figura en segundo término del orden del día: "Divorcio Convencional Administrativo".

Este proyecto fue presentado por varios señores legisladores e impulsado por el señor diputado Alejo Umpiérrez, quien hizo llegar una propuesta alternativa que recoge varias de las observaciones formuladas por los distintos organismos consultados. Hay un comparativo repartido por correo electrónico y que en este momento se está distribuyendo en sala.

SEÑOR UMPIÉRREZ (Alejo).- En el comparativo distribuido, incluimos una propuesta que suple el proyecto original y trata de incorporar un conjunto de calificadas opiniones y atinadas observaciones, más allá de que puede haber una discusión de conveniencia respecto a uno u otro plazo.

Recogimos propuestas realizadas desde el Colegio de Abogados del Uruguay -a través de un calificado informe de la doctora Mabel Rivero de Arhancet, la catedrática más conocida y reconocida en esta materia-, la Asociación de Escribanos del Uruguay -que formuló una serie de sugerencias muy acertadas, con precisión y obsesión notarial, pero que correspondían- y la Asociación de Magistrados del Uruguay, que, obviamente, con una lógica de funcionamiento en el mundo de la práctica, hizo pesar esa perspectiva en algunas observaciones que también incorporamos. A su vez, incluimos sugerencias de la bancada oficialista, dos de ellas en términos centrales, una de las cuales, la relativa a quitar el embarazo como requisito, también había sido planteada por la Asociación de Escribanos, la Asociación de Magistrados del Uruguay y Cotidiano Mujer. Mediante ese requisito simplemente pretendíamos proteger los derechos de un menor en una circunstancia de divorcio, pero es imposible: habría que tener un certificado del día anterior o del día mismo de la audiencia final de ratificación. Esta es una circunstancia que también sucede en el Poder Judicial, nunca sabemos si cuando se dicta una sentencia de divorcio, en cualquier causa, no se está cursando un embarazo que, eventualmente, genere después derechos a reclamos alimenticios y demás que corresponden.

Por otra parte, hubo una sugerencia del Frente Amplio respecto al plazo. Nosotros habíamos propuesto un plazo de dos años porque, si bien queremos crear un mecanismo que agilite, dé más libertad a la gente, libere al Poder Judicial de una actividad importante, también queríamos evitar una suerte de frivolización del tema, de "entro y salgo", y nos parecía un plazo razonable para pensar en una estabilidad. El Frente Amplio planteó que fuera de un año y lo recogí. No me gustaría -la Asociación de Magistrados lo sugirió- es que quedara sin plazo. Lo digo a cabalidad. Una pareja tiene que construir una suerte de compromiso de convivencia y debe pasar -voy a utilizar términos de motores- por un banco de pruebas para saber si realmente existe la posibilidad de consolidar y llevar adelante una vida de pareja.

Tomando una sugerencia del Colegio de Abogados del Uruguay, prohibimos que se utilice el mismo método por el plazo de un año, en caso de que los interesados no se presenten a las audiencias previstas en el texto de la norma.

Este es el panorama general. Tratamos de integrar todo aquello que consideramos correcto. Hay algunas observaciones que queremos zanjar. En materia administrativa, la cosa juzgada existe. Cualquier resolución en vía administrativa, pasado su plazo, es irrecurrible. En algún momento se habló de seguridad jurídica. Cabe destacar, para que lo

tengamos todos claro, que este divorcio solamente procede para el caso de que ambos cónyuges estén de acuerdo. Cuando no hay acuerdo, que es cuando entran en juego los conflictos y, por lo tanto, los deberes, derechos y garantías, allí está el Poder Judicial para laudar al respecto. La garantía está básicamente en el consentimiento libremente otorgado: de la misma manera que para el matrimonio, para el acto de divorcio.

También se habló de que no había una instancia conciliatoria. No creemos necesaria una instancia conciliatoria. Las instancias conciliatorias se dan en la vida cotidiana, al igual que en casi todas las hipótesis de divorcio; solamente se toma esta hipótesis de conciliación en el divorcio por mutuo consentimiento en vía judicial.

Asimismo, el Colegio de Abogados dijo que no estaba prevista la separación de cuerpos. Cabe señalar que la separación de cuerpos es un instituto que nace con el Código Civil, antes de la existencia del divorcio, era lo que se llamaba en una época "el divorcio de los católicos". La separación de cuerpos se mantuvo en el Código Civil, pero es un conjunto de normas que no tienen uso en la práctica. Junto con el contrato de censo, forman parte de ese conjunto de normas incluidas en el Código Civil, pero que nadie aplica. En veintiséis años de ejercicio profesional, jamás tuve una separación de cuerpos en mi escritorio ni sé de otro colega que la haya tenido. Tampoco vi nunca una sentencia de separación de cuerpos o una conversión de ese tipo de sentencia en divorcio, ya nuestra legislación civil prevé que, luego de tres años de dictada la separación de cuerpos, cualquier cónyuge libremente puede presentarse y solicitar la conversión de esa sentencia en divorcio.

Además, debe tenerse en cuenta que esa separación de cuerpos tenía valor, básicamente, a los efectos alimenticios, o sobre bienes o pensionarios, pero después, por diversas normativas que se fueron agregando -como la ley de derechos civiles de la mujer o la pensión congrua prevista en el Código Civil, o la obligatoriedad que se determina en el artículo 167 respecto a la situación de los menores-, por distintos canales jurídicos, esto fue quedando solucionado.

Por tanto, en la práctica, esa observación realizada por el Colegio de Abogados no tiene contenido real jurídico ni efectividad en la práctica; es una suerte de resabio o de obsolescencia jurídica.

Simplemente, quería hacer este planteo, con la idea de comenzar a tratar artículo por artículo.

SEÑOR RADÍO (Daniel).- Solicito una semana más para reflexionar respecto a estos últimos aspectos que el diputado Umpiérrez planteó, ya que no he podido analizarlos con profundidad; me parece que se levantan varias objeciones que se hicieron.

Me gustaría reflexionar un poco más sobre este tema, por lo que solicito una semana más para analizarlo.

SEÑOR UMPIÉRREZ (Alejo).- Si un integrante de la Comisión solicita más tiempo para analizar este proyecto, no tenemos ningún problema en ese sentido. Además, confiamos en el sesudo estudio que siempre hace el señor diputado Radío.

SEÑOR PASQUET (Ope).- A efectos de dejar anotada una preocupación para el sesudo análisis -como dijo el señor diputado Umpiérrez-, quiero llamar la atención sobre lo dispuesto en el inciso final del artículo 5°, en la última redacción propuesta por el señor diputado Umpiérrez. Allí se establece: "Si se comprueba que los cónyuges no han cumplido con los requisitos establecidos en el artículo 4° de la presente ley el divorcio así

obtenido no producirá efecto alguno, independientemente de las sanciones previstas en las leyes".

Para mí, esto es lo que plantea problemas en este proyecto de ley; es así como lo veo. Estoy a favor de la idea general de esta iniciativa, pero hay dos problemas prácticos. ¿Cómo se llega a la conclusión de que los cónyuges no cumplieron con los requisitos establecidos en el artículo 4°? ¿A través de qué procedimientos? ¿Es un procedimiento administrativo ante el oficial del Registro de Estado Civil que declaró disuelto el matrimonio? Si es así, ¿quiénes pueden promover ese procedimiento? Naturalmente, los propios cónyuges. ¿Podría hacerlo el ministerio público, si llegara a su conocimiento que no se cumplió con los requisitos exigidos por la ley? Si dijéramos que sí, ¿ese rol del ministerio público se ajusta a la nueva ley orgánica del ministerio público que votamos hace poco? Confieso que no tengo claro este último aspecto; debería repasarlo.

¿Aceptamos que esto se discuta solamente en el plano administrativo o entendemos que habría que impugnar esa disolución de matrimonio por mutuo consentimiento a través de la vía jurisdiccional? Cuando se celebra el matrimonio, quien declara que fue celebrado y que los contrayentes están unidos por matrimonio es el oficial del Estado Civil. Quiere decir que allí hay un acto complejo de naturaleza evidentemente administrativa. Sin embargo, la impugnación de ese acto administrativo no se hace por vía administrativa, sino jurisdiccional o por medio de un juicio de divorcio. Por ejemplo, la anulación del matrimonio, si ese fuera el caso, se plantea judicialmente y también el divorcio. Y si a la sentencia de divorcio se llega porque no se cumple con los requisitos establecidos por la ley procesal e, hipotéticamente, se arriba a una cosa juzgada fraudulenta, la revocación de esta y los procedimientos de impugnación de esa sentencia de divorcio, también se hace por la vía jurisdiccional, eventualmente, a través del recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia. Sin embargo, acá no estamos diciendo cómo se impugnaría esa declaración del oficial del Registro de Estado Civil de que se disolvió el matrimonio si es que no se cumple con los requisitos establecidos por la ley.

Supongamos que, mañana, uno de los excónyuges dice que consintió en la disolución del matrimonio porque fue presionado para ello, o sea que su consentimiento no fue libre: ¿cómo impugna la declaración del divorcio? ¿Administrativamente o por la vía jurisdiccional? Tenemos que pensar en un juicio ordinario de impugnación de la declaración de disolución del matrimonio que se entablaría ante la justicia competente, etcétera, etcétera.

Esa una cuestión no está resuelta, y me parece que debemos pensarlo, hay que prever este aspecto. Si lo dejamos suelto así, no damos a este procedimiento la certeza jurídica que debe tener.

Aquella declaración de disolución del matrimonio que se dictó en tal año, no produjo efecto alguno -como se expresa en el texto del inciso final del artículo 5° del proyecto de ley- porque hubo tales y cuales vicios. Pero ¿cómo se llega a eso? Y si se llega a eso, habría que ver cómo se comunica. Me imagino que se haría a través de un proceso en el que se citaría personalmente a los interesados y luego se librarían los oficios correspondientes. Toda esa parte instrumental no está prevista, y me parece que deberíamos pensar en dejar esto resuelto antes de aprobar la iniciativa.

Que conste que lo estoy diciendo yo, que soy partidario de aprobar este proyecto de ley.

SEÑOR PRESIDENTE.- Antes de conceder la palabra al diputado Umpiérrez y teniendo en cuenta que ya el diputado Radío planteó postergar el tratamiento de este

proyecto de ley -seguramente, la Comisión lo acompañará-, aprovecho para señalar algo sobre lo que, tal vez, sea interesante escuchar la visión del diputado Umpiérrez.

No tengo ánimo de obstaculizar ni de entorpecer el tratamiento de esta iniciativa -soy firmante; simpatizo con la idea, entiendo el sentido y los fundamentos-, pero tenemos el pronunciamiento del Instituto de Derecho Civil, que en principio es contrario a la solución de fondo por cuanto aboga por la judicialización del trámite, por mantenerlo en la órbita judicial e, inclusive, argumenta que las causales ya vigentes -como, por ejemplo, las de mutuo consentimiento- no ofrecen mayores dificultades. Es un informe relativamente escueto. De todas formas, es un aspecto sobre el que, para votar tranquilos -lo digo con toda franqueza y con sentido reflexivo-, quizás corresponda profundizar con el Instituto a efectos de conocer los argumentos de carácter general, más allá de la minucia o del preciosismo jurídico en la definición de los instrumentos.

No sé si no se justificaría -aprovechando que el diputado Radío solicita más tiempo y abre una instancia de análisis y de estudio- invitar a la doctora Luz Calvo para tener un intercambio, un ida y vuelta, y que explicite, profundice o nos dé precisiones en cuanto a estas afirmaciones que parecen muy categóricas, aunque las transmite en dos párrafos.

Por tratarse del Instituto de Derecho Civil, es una opinión que, por lo menos a mí, me pesa; lo digo con absoluta franqueza. Por cierto, no hará variar mi posición porque, reitero, yo soy firmante de este proyecto de ley, pero, por lo pronto, me parece importante agotar esta instancia con el Instituto y tener un espacio para hacerle consultas y profundizar en cuanto a las objeciones de fondo que parece tener.

Hago este planteo con absoluta frontalidad y antes de que el diputado Umpiérrez nos haga su devolución porque, tal vez, sobre esto sea interesante conocer su parecer.

SEÑOR UMPIÉRREZ (Alejo).- Voy a empezar por el final.

De las seis opiniones que recibimos, la única disonante es la que plantea el Instituto de Derecho Civil, luego de la modificación que tuvo la del Colegio de Abogados, cuando cambió su directiva; el anterior informe era de la doctora Mabel Rivero de Arhancet y la escribana Ramos. Se defiende la judicialización.

Nosotros planteamos, como objetivo central, además de ser una cuestión de libertad de las personas, que desburocratiza el trámite y lo hace más sencillo -sin perjuicio de las garantías de las partes y de los menores involucrados en el fin de toda relación matrimonial-, y hacemos hincapié en la liberación de trabajo del Poder Judicial. Entendemos que este es un fin colateral, pero no menor. Es más, en los juzgados en los que habitualmente transito, me preguntan: "¿Cómo va, doctor?". Y les contesto: "¡Mire cómo tengo la agenda!".

Para nosotros, la definición del hecho administrativo es parte central de la cuestión. Obviamente que el texto sugerido por la doctora Calvo es el mismo que nosotros introdujimos en el proyecto de ley, adaptado de la vía judicial, pero queremos liberar al Poder Judicial de procesos que luego no se van a cumplir porque las agendas judiciales se complican y de la actuación de actores honorarios.

Tratamos de hacer un trámite más sencillo, y estas son las tres patas en ese sentido. ¿Por qué no lo queremos judicializar? Porque, en definitiva, entendemos que no hay violación a las garantías -como dijimos- y hay cosa juzgada administrativa. Por lo tanto, están dadas todas las debidas garantías cuando ambas partes otorgaron libremente el consentimiento.

Lo que dijo el señor diputado Pasquet también es una observación atinada y real. Como cualquier acto contractual, o no, derivado del accionar humano, está sujeto a una

acción de nulidad. Considero que habría que decir que, sin perjuicio de ello, este tipo de diferencias o cuando se realice este tipo de impugnaciones, se regirán por los artículos 340 y siguientes del Código General del Proceso, que son los artículos correspondientes al trámite ordinario. Otra opción es incorporarlo en el trámite extraordinario; es otra modalidad que podría ser más breve y acorde con las nulidades. Creo que con esa referencia al texto normativo del CGP se aclara que sobre esa base se dimirán las diferencias que hubiere en caso de error, violencia o dolo, o por algunas de las formalidades esenciales del acto y, de esa forma, se podría discurrir por la vía de uno de los procesos: el ordinario o el extraordinario, previstos en el CGP.

Por supuesto que siempre que algún compañero desee aplazar el tratamiento de una iniciativa para realzar la calidad del proyecto final o mejorarlo, estaremos de acuerdo. Se trata de hacer la mejor norma posible y no de contemplar un capricho personal ni nada por el estilo. Simplemente, queremos que se apruebe el mejor producto jurídico.

Si todos nos convencemos de que la solución real es la que plantea la doctora Luz Calvo, que es adaptar el mismo texto, pero judicializándolo, si se demuestran las bondades, así se procederá. Al respecto, no existe ningún tipo de controversia.

SEÑOR PRESIDENTE.- En principio, estamos de acuerdo en postergar el tratamiento de este tema, que pondremos en segundo término del orden del día.

(Apoyados)

——Por otra parte, ¿todos están de acuerdo en convocar a la doctora Luz Calvo para la semana que viene?

(Apoyados)

——Se le enviará la versión taquigráfica y el comparativo analizado.

Se pasa a considerar el tercer punto del orden del día: "División equitativa del tiempo de contacto de menores con sus padres".

El señor diputado Goñi Reyes me adelantó que iba a sugerir -como no está presente, lo hago yo; asumo la responsabilidad- una nueva postergación de este proyecto de ley. Si estamos de acuerdo, se posterga el tratamiento de este asunto.

(Apoyados)

SEÑOR DE LOS SANTOS (Darcy).- Algunos compañeros me hablaron del ingreso de algunos proyectos del Poder Ejecutivo -me hago responsable de que no los tengo muy presentes- con media sanción del Senado. Me gustaría saber si la Comisión los tiene agendados.

SEÑOR PRESIDENTE.- En cuanto a la consulta del señor diputado Darcy de los Santos, la Secretaría me informa que hay un proyecto que viene del Senado, relativo a los contratos del Estado; era un artículo de la rendición de cuentas que oportunamente fue desglosado en la Cámara de Senadores, y esta lo remite con media sanción. Se trata de la modificación del artículo 487 de la Ley N° 15.903.

Hay un segundo proyecto que proviene del Senado, relativo al día del abogado, otro que refiere a celebración de convenios por el Ministerio de Educación y Cultura y otro sobre el cual consultó la señora diputada Cecilia Bottino, referido a las instituciones que trabajen con menores.

SEÑOR PASQUET (Ope).- Voy a pedir que se incluya en el orden del día un proyecto que presenté hace tiempo, sobre el plazo para que comparezcan en el

Parlamento los ministros convocados por cualquiera de las dos Cámaras o por sus comisiones.

El proyecto no introduce ninguna novedad; toma los plazos ya previstos en los reglamentos legislativos. Obviamente, nuestros reglamentos no son oponibles, no obligan al Poder Ejecutivo, y son fórmulas hasta de cortesía en el tratamiento institucional, que a veces se observan y, a veces, no. Me parece que para dar certeza jurídica a las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento, sería bueno que esos plazos de nuestros reglamentos estuvieran en la ley.

Desde el punto de vista técnico, el proyecto no presenta ninguna dificultad porque -repito- toma soluciones ya existentes en los reglamentos legislativos. La cuestión es si hay voluntad política para hacer esto, o no. Entonces, pediré a la bancada oficialista que considere el punto, y si le parece que se puede avanzar en esto, lo haremos y, si no, no insistiré. Reitero, es una cuestión de voluntad política solamente.

SEÑOR PRESIDENTE.- A solicitud del señor diputado Ope Pasquet, vamos a incluir ese proyecto de ley en el orden del día y se considerará oportunamente.

Por otra parte, quiero señalar que la información que dispone la Mesa es la que acabo de proporcionar. De manera que si algún señor legislador quiere solicitar la inclusión de algunos de estos asuntos que vienen del Senado, con mucho gusto, lo podrá hacer. Es más, parecería lógico que la Cámara se abocara a su tratamiento.

Lo que voy a sugerir es que, en principio, los proyectos que vienen del Senado con media sanción se incluyan en el orden del día y en la próxima sesión resolvemos qué hacemos con ellos, aunque más no sea por esa sola circunstancia.

Como criterio a seguir, sea por esos tres proyectos o alguno más, voy a pedir a Secretaría que releve los que tienen media sanción del Senado, se incluyan en el orden del día y la semana próxima los analizaremos. Además, incluiremos el proyecto que ha solicitado el señor diputado Ope Pasquet.

Se levanta la reunión.

